

米国教育委員会制度の編成原理の展開 (3)

九州大学 岩 永 定

Abstract

The Transition of the Principle Organizing the American School Board System (3)

Sadamu IWANAGA, Kyushu University

This paper forms part of study which investigates the formation, development and reorganization of the American school board system and concentrates on the period from 1900s to 1920s which is the initial stage of formation of the fundamental structure of the today's educational administrative bureaucracy.

The aim of this paper is to explain that in those days the American school board system was based upon the institutional principle – executive leadership.

In my study, I used chiefly the historical data from Bulletins of U. S. Bureau of Education and the literature which analyzed rules and regulations of the one hundred cities as to the powers and duties of the city school superintendents. (W. W. Theisen, *The City Superintendents and the Board of Education*. 1917)

To conclude, in the period from 1900s to 1920s, (1) in rural areas, each state legislature continually made an effort to eliminate one-room schools and consolidate small districts into larger units. (2) in urban areas, the abolishment of the ward school boards and a reduction of the size of the central boards of education caused the centralization of the educational administration and the inequality of the social composition of the school boards. (3) under the social climate of emphasis of science and efficiency in the educational administration, the social status of the city school superintendent became higher and most of powers and duties, especially related to the instructional activities, were transferred to him in place of school boards or sub-committees.

The Erosion of representativeness and the establishment of executive leadership were characteristics of the American school board systems in those days.

I はじめに

本稿の目的は、19世紀中葉に教育委員会の単なる補助機関として誕生した教育長が、しだいにその権限を拡大し、20世紀初頭には教育行政の主要な執行部門 (chief executive officer) としての位置を占めるようになったことを示し、20世紀初頭から20年代までの教育委員会制度が執行部門のリーダーシップ (executive leadership) の原理に基づいていたことを明らかにすることにある。

19世紀末に大都市を中心にして展開された教育委員会制度改革は、地区教育委員会の廃止、地区代表制の終焉、全市一区の公選の小規模教育委員会制の確立など、教育政策への民意の反映という観点からいえば、著しく代表性 (representativeness) を弱めるものであった。⁽¹⁾ 同時に、教育長権限の一定の強化がはかられてはいるが、反面、この制度改革の主たる推進力であった教育長らの当初の目的からいえば必ずしも成功したとは言い難い面も存在する。

たとえば、当時の改革の中心人物であったドレイパー (A. S. Draper) は、1895年に提出した全米教育協会教育行政部会の15人委員会の報告書において、教育行政を立法的 (legislative) 機能と執行的 (executive) 機能に峻別し、前者は市長任命の教育委員会に、後者は教育長およびそのスタッフに役割を分

担し、教育長を教育委員会から独立した職制として確立することを提案している⁽²⁾。にもかかわらず、教育の全般的統制権は住民により選出された素人の教育委員会に属するという基本原則は、法制上維持されているし、教育長の任免権も教育委員会に掌握されているなど、ドレイパーらの考えるような教育長の教育委員会からの独立性の確保は達成されていない。つまり、教育を政治から分離する、政治的腐敗の温床を一掃するという面で断行された19世紀末の都市教育行政制度改革も、執行部門のリーダーシップの確立までには至っていないと言わざるを得ない。

カラハン(R. E. Callahan)が指摘するように、19世紀末の教育長と教育委員会の葛藤によって多数の教育長が職を失うなかで、彼らはその後、自らのエネルギーをシステム(教委制度そのもの)への正面からの攻撃ではなく、所与の枠内で教委のメンバーを教育し、説得することによって、換言すれば、自らが持ちえる情報と専門的知識によってリーダーシップを獲得する方向へと戦術転換することになるのである⁽³⁾。

20世紀初頭から20年代にかけてのアメリカ教育委員会制度の特徴は、ひきつづく代表性原理の後退と執行部門のリーダーシップの確立として把握することができよう。そこでは教育の量的拡大と質的高度化にともなう専門職の必要性が強調され、教育長を頂点とする教育行政官僚制ともいうべき専門職支配が進行することになるのである。よって本稿では、(1)学区・学校の統合化の動向、(2)教育委員会の社会的構成、(3)科学的管理運動と教育行政の能率化、(4)専門職としての教育長の抬頭、という4点を、教育行政における代表性の後退と執行部門のリーダーシップの強化という観点から考察する。

Ⅱ 中央集権化の進行による代表性の後退

1 学区・学校の統合化の進行

アメリカの地方(local)レベルにおける教育行政の集権化⁽⁴⁾は、都市部においては1890年代の教育行政制度改革として顕現しているが、農村部においては長期間にわたり緩慢に進行している。具体的には、19世紀中葉までに全米的に定着していた地区制度(district system)の弊害が認識されるにつれ、各州は地区制度を廃止し、教育行政の基本単位をより広域のカウンティやタウンシップとしたり、地区制度は維持しつつも小規模学校の統合化を進めることによってその弊害を除去し、教育の質的改善をはかろうと努めていたのである。

この動きに影響を与えたものとして、1895年の全米教育協会の大会に提出された州教育制度に関する委員会(Committee on State School System)の報告書がある。これは、農村部の学校の財源、教育行政組織、教師の供給に関する実情とあるべき姿を明らかにするために、当委員会が全米の州教育長に質問紙を送りその回答を分析したものである。結論として、(1)有能な教育長・指導主事・校長・教師等の確保及び高等学校の設置のためには、課税単位及び行政組織単位としてはカウンティ又はタウンシップであるべきこと、(2)小規模学校・学区の統合化をはかるべきこと、を提案している⁽⁵⁾。この報告書にみられるように、19世紀末の農村部においては小規模学校の統合、教育行政単位の広域化が重要な課題の一つとして認識されていたのである。

以下、学校統合の動向を連邦教育局において農村部の教育問題を担当していたクック(K. M. Cook)とエイベル(J. F. Abel)の報告書や論文に依拠しながら明らかにしていきたい。学校統合の開始は1838年のマサチューセッツ州における合同学校法(A Union School Law)の制定にまで遡るが、その後の

展開は概略次のように時期区分することができよう。⁽⁶⁾

1840—1879年……都市地域で学校統合の考え方が導入され他の都市地域や農村部に波及しはじめた時期

1880—1894年……学校統合の考え方とその実施が緩慢に拡大した時期

1895—1909年……学校統合と生徒輸送に関する法制化が急速に展開した時期

1910年以降……学校統合の有効な方法及び統合のメリットの吟味などを含め、全米でより一致した努力が展開された時期

表1 各州における学校統合・生徒輸送に関する法律制定年

州名	学校統合(年)	生徒輸送(年)	州名	学校統合(年)	生徒輸送(年)
マサチューセッツ	1838	1869	カリフォルニア	1901	1901
コネティカット	1839	1893	ミズリー	1901	1907
ミシガン	1843	1903	ミネソタ	1901	1901
ヴァーモント	1844	1876	ペンシルバニア	1901	1897
オハイオ	1847	1894	ルイジアナ	1902	1916
ニューヨーク	1853	1896	ヴァージニア	1903	1903
メイン	1854	1880	テネシー	1903	1913
ウィスコンシン	1856	1897	オレゴン	1903	1903
ニューハンプシャー	1857	1885	オクラホマ	1903	1905
デラウェア	1861	1919	メアリーランド	1904	1904
アイオワ	1873	1897	イリノイ	1905	1911
インディアナ	1873	1899	アリゾナ	1907	1912
ノース・カロライナ	1885	1911	ニューメキシコ	1907	1917
ニュージャージー	1886	1895	ケンタッキー	1908	1912
フロリダ	1889	1889	ウェスト・ヴァージニア	1908	1908
ネブラスカ	1889	1897	コロラド	1909	1909
ワシントン	1890	1901	アラバマ	1910	1915
テキサス	1893	1915	ミシシッピ	1910	1910
ユタ	1896	1905	アーカンソー	1911	1911
サウス・カロライナ	1896	1912	ジョージア	1911	1911
カンサス	1897	1899	モンタナ	1913	1903
ロードアイランド	1898	1898	サウスダコタ	1913	1899
ノースダコタ	1899	1899	ワイオミング	1913	1919
アイダホ	1900	1913	ネバダ	1913	1915

(出典) J. F. Abel 1923 Consolidation of Schools and Transportation of Pupils.

U. S. Bureau of Education. Bulletin No. 41. pp. 21-22. より作成。

表1は、全米48州における学校統合・生徒輸送に関する最初の法律制定年の一覧であるが、前述した時期区分に従って整理すれば次のようになる。すなわち学校統合に関する法律では、第1期12州、第2期6州、第3期22州、第4期8州であり、生徒輸送に関する法律では、第1期2州、第2期5州、第3期24州、第4期17州である。学校統合を促進する法律は比較的早く制定されているといえるが、その実施を担保する財政上の裏づけとなる生徒輸送に関する法律では、1900年以降が30州となっており、実際に学校統合が全米で進行したのは1910年代以降と考えるのが妥当であろう。⁽⁷⁾

学校統合に最も積極的であったインディアナ州とオハイオ州について統合学校(Consolidated School)数の変化をみると、前者は1906年361、1912年589が1919年1040に、後者は1910年131、1913年296が1919年800へと増大している。生徒輸送に対する支出額では、前者は1909年の155,390ドルが1921年には2,372,578ドルへ、後者は1915年の473,470ドルが1921年には2,329,937ドルへと急増している。⁽⁸⁾ 表2

表2 アメリカにおける学校統合・生徒輸送費の推移

年 度	1 教室 学 校 数	総 合 学 校 数	生 徒 輸 送 費 (ド ル)
1910	213,000	1,857 ※	不 明
1917	195,400	5,349	7,961,291
1919	187,951	11,890	14,489,423
1921	174,947	11,501 ※※	21,816,744
1927	153,306	16,050	不 明
1930	148,712	16,232	47,437,166

(出典) U. S. Bureau of Education. Bulletin 1925 No. 22 pp. 10-11.
1930 No. 5 p. 30, 1931 No. 20 p. 58.

※は、A. C. Monahan 1914 Consolidation at Rural Schools and Transportation of Pupils at Public Expense. U. S. Bureau of Education. No. 30 pp. 5-26. より作成。

※※は、数州のデータの欠如による減少である。

は1910年から1930年までの全米における1教室学校数・統合学校数・生徒輸送費の変化である。データの関係上1910年以前については不明であるが、統合学校数の変化からみれば、学校統合の実際の進行は1910年代以降であったことが推測しうる。ちなみに、1910年の1857校のうち、インディアナ、オハイオ、ルイジアナ、ミシシッピ、テキサスの5州で1253校67%を占めており、他州ではほとんど進行していない。⁽⁹⁾

この学校統合の動きは、必然的に小規模学区の統合をとめない学区数の減少をもたらすことになる。アメリカにおける学区の類型は、州法の規定により様々でその名称は60種類にもわたるといわれているが、最も共通した学区のタイプは6種類である。⁽¹⁰⁾ この中で量的に最も大きな割合を占めていたのは、初等学区(common school district) — 学校の管理運営のために創られた1委員会又はひとりの教育行政職員により運営される小規模なもので、通常ひとつの学校のみを運営する — であり、前述した学校統合化の動きは主としてこの初等学区において実施されている。かつて、永岡順氏がその論文「アメリカ合衆国の地方教育行政」のなかで、学区再編の動向(データは1930年以降)について論じられ、1教員学校の減少と学区数の減少の比例関係を指摘されたように、学校統合の動きは学区の統合・再編とし⁽¹¹⁾

て作用したのである。データ収集上の限界から1931年以降の学区数の変化についてみると、1931年度127,000、1949年度84,000、1959年度41,000、1969年度19,000である。⁽¹²⁾これによれば1949年度から1959年度の10年間の減少数が年間約4,300と少し多いが、その他の年度間でも年間約2,800の学区が減少していることになる。こうした減少傾向は学校統合が本格化した1910年代以降においてもみられたであろう。

さて、これまで考察してきた小規模学校の統合、学区数の減少とそれともなう学区の広域化、教育行政単位のタウンシップやカウンティ制への移行は、一学区一教育委員会という伝統をもつアメリカにおいてはどのような意味をもつのであろうか。それは、一方で質的に高い水準の教育を提供できるような教育条件を整える必要性から州主導により必然的に進行したという側面をもつと同時に、他方では、教育委員と地域住民・父母との接触やコミュニケーションの希薄化を生みだし、⁽¹³⁾教育行政の民衆統制という民主主義的側面、換言すれば代表性の基盤を浸食する危険性を常にはらむものであったといえる。集権化はその代償措置として民衆の教育意思を政策に反映させるメカニズムをもたなければ、容易に非民主的なものになってしまうからである。

2 教育委員会の社会的構成の問題

地域住民の教育意思を反映すべく構想され定着してきた教育委員会の社会的構成は、代表性の問題を考察する際の一つの重要な指標である。ところで、この教委の社会的構成が20世紀初頭から問題として認識され、論じられるようになった背景としては次のようなことが考えられる。第1には、19世紀末から20世紀初頭にかけてアメリカ資本主義が急速に発展し、階級・階層の急激な分化とその利害対立の顕在化をもたらしたこと、直接的には教育を誰が支配・統制しているのかについて労働者階級が重大な関心を示すようになってきたことである。⁽¹⁴⁾第2には、19世紀末の都市教育行政制度改革による集権化の進行である。その具体的内容は、地区教育委員会の廃止、市教育委員会が採用していた地区代表制(ward representation)の廃止と委員会規模の縮小化、委員選出単位の全市一区化などである。こうした教育行政の集権化は教育委員の民衆からの遊離をもたらし、委員会構成における代表性の問題を生じさせることになる。以下、問題が顕著に現われた都市に焦点をあてて社会的構成のうち最も重要と思われる職業構成について吟味することにする。

周知のごとく、社会的構成の研究としては1927年のカウンツ(G. S. Counts)による全米1654に及ぶ教育委員会の調査研究が有名であるが、それに先行する1916年のニアリング(S. Nearing)の調査、1922年のストラブル(G. G. Struble)の調査も看過できない。前者は人口4万人以上の104の都市を調査し、その結果として、教育委員総数967人のうち、商業者(144人)、銀行家・不動産業者など(104人)、製造業者(78人)、医者(118人)、弁護士(144人)、大学教授(18人)というデータを示している。後者は、全米169の都市を調査し、その結果として、教育委員総数761人のうち、商業者(208人)、銀行家(70人)、事業経営者(53人)、医者(57人)、弁護士(67人)、労働者(54人)というデータを示している。⁽¹⁵⁾カウンツの調査結果は次のとおりである。教育委員総数6390人のうち、経営者(21%)、専門職(29%)、管理職(5%)、商業(2%)、筋肉労働(3%)、農業(30%)である。そのうち市教育委員は2943人で、経営者(32%)、専門職(30%)、管理職(14%)、商業(6%)、筋肉労働(8%)、農業(2%)という内訳になっている。⁽¹⁶⁾

こうした事実をもとにして、カウンツは、アメリカにおける都市教育委員会は他の地区、郡、州の教育委員会に比べてより多様な構成ではあるが、非常に緊密な関係にある3つのグループ、すなわち経営

者、専門職、管理職によって大部分を占められていること、労働者階級が人口の60%以上を占める都市においてさえ肉体労働に従事している委員はわずかに8%にすぎないことを指摘し、教育委員の大部分はより恵まれた社会経済的階級の出身者で占められていると結論づけている。⁽¹⁷⁾

こうした教育委員会の社会的構成における偏りは、諸階層の教育意思を政策に反映するという意味では代表性における公平さを欠くものである。もちろん、教育委員の職業と委員の実際上の行動・思维様式の相関の有無については、チャーターズ(W. W. Charters)の問題提起をうけたグロス(N. Gross)やカー(N. D. Kerr)らの1950年代以降の研究⁽¹⁸⁾を待たねばならないが、少なくとも地域住民の教育意思を反映させるべく構想されていたルートのひとつが、その地域住民から遊離する傾向にあったということは指摘することができよう。

Ⅲ 科学的管理運動と教育行政の能率化

1 科学的管理法の成立とその理論的特質

20世紀初期において、経済・行政・教育等の分野で達成すべき目標として強調され、鍵的概念として作用したものが能率性(Efficiency)の概念である。クロニン(J. M. Cronin)も指摘しているように、20世紀初期はまさに能率性追求の時期(The Era of Efficiency)と規定することができよう。⁽¹⁹⁾

そもそも能率性なる概念は、生産と資本の集積と集中が急速に進み、アメリカ資本主義が独占段階に移行しはじめた1880年代の「能率増進運動」に端を發し、タウン(H. R. Towne)やハルシー(F. A. Halsey)といった先駆的管理論=賃金論者を経て、テイラー(F. W. Taylor)とその後継者による科学的管理運動によって市民権を得たといわれている。⁽²⁰⁾この科学的管理運動は、単に企業の工場管理という一分野にとどまらず、当時その浪費を指弾され「節約と能率」を追求していた行政一般にも広く適用され、教育行政にも多大の影響を及ぼすことになるのである。

科学的管理運動(アメリカ経営管理論)の成立について論及している我が国の研究者の多くは、その成立背景を一般に次の3点に求めているようである。⁽²¹⁾第1は、1873年恐慌を契機とする市場における資本間の競争激化、企業の合同・集中の進行という状況のなかで、急速にトラストが形成されアメリカ経済が独占化の傾向を強めたことである。第2は、技術革新にもなって急激に膨張する不熟練労働力の需要が、農村の分解による過剰人口の確保というメカニズムを欠くアメリカでは、畢竟、言語・風俗・習慣を異にする海外移民によって供給されざるを得なかったことである。第3は、当時賃金問題と労働時間短縮=8時間労働制の確立を掲げた労働組合運動が、アメリカ労働総同盟(A. F. L)を中心にして闘われ、戦術としていわゆる組織的怠業(systematic soldiering)が展開され一般化していたことである。こうした状況のもとでは、「すべての労働者を機械体系の運動と速度へ技術的に隷属させることによって資本のもとへの労働の従属を実質的に強化することのできる、あたらしい管理の方法や体系を形成する問題が、……資本の経営実践上の重要課題として提起」⁽²²⁾されてくるのは当然である。テイラーの科学的管理法は、産業界の要請のもとで生まれるべくして生まれたといえよう。

その理論の本質は、「労資の利害の一致と労資協調を主張する経営共同体思想」⁽²³⁾であり、「汗を搾りだす『科学的』方式」⁽²⁴⁾である。そしてその内容は、「労働者の要求たる高い賃金と資本家の要求たる低い労務費とを両立せしめて労資の最大の繁栄を実現しうべき管理制度を樹立すること」⁽²⁵⁾であったといえる。

科学的管理法の具体的内容は、テイラーの3つの論文「出来高払制私案」(1895年)、「工場管理法」(1903年)、「科学的管理法の原理」(1911年)で知ることができる。⁽²⁶⁾彼は当時の管理上の問題点を次のように捉える。(1)労働者の賃率を決定する基礎が不確実な推測に依拠していること、(2)労働者の創意を引き出すような能率奨励制度が採用されていないこと、(3)各労働者の一日の課業がきわめてあいまいなこと、である。こうした状況は、各労働者にとっては目標の欠如を意味し、管理者にとっては日々の課業の能率評価 (efficiency rating) を行う際の管理基準の欠如を意味する。⁽²⁷⁾こうした問題の解決策として、彼はいくつかの原則を提起する。要約すれば、(1)要素的賃率決定部を創設して賃率を科学的に決定すること、(2)労働者各人に対して、日々具体的かつ明確な作業量 (ただし容易には達成できない程度) を課すこと。そのために、一流の労働者が行う個々の作業を要素動作に分解し、その要素動作をストップ・ウォッチで測定 (時間研究) することによって標準作業時間を決定すること、(3)差別的出来高給制度を採用して労働者の個人的向上心を鼓舞すること、⁽²⁸⁾である。

こうした経営の「科学化」「能率化」を主張する科学的管理法は、能率を最大の関心事としていた当時の産業界や政府 (行政) に急速に浸透することになる。たとえば、1911年には「管理の科学促進協会」(The Society for the Promotion of the Science of Management) が設立されており、1914年の会員60人 (大学教授7人を含む) から1921年の657人 (カナダ・フランス・イギリス・日本など12ヶ国を含む) へと飛躍的に発展している。⁽²⁹⁾

2 教育行政の科学化・能率化志向

19世紀末から20世紀初頭にかけて急速な産業の発展と技術革新をとげたアメリカ社会は、教育の量的拡大と質の高度化・多様化を要請することになる。量的拡大について1880年と1920年を比較すると、公立初等・中等学校生徒数では2.2倍 (9,867,505人→21,578,816人)、公立高校生徒数では19.9倍 (110,277人→2,199,389人)、総支出額では13.8倍 (78,094,687ドル→1,036,151,209ドル) となっている。⁽³⁰⁾こうした量的拡大とともに、学校階梯も幼稚園・ジュニアハイスクール・職業学校などが加わり複雑多岐となり、学校で要求される教育内容も公民教育・愛国心教育などとともに、急速に進む技術革新に対応できる熟練労働者の育成と大量に供給された移民労働力の訓練に資することができるように高度化・多様化されるに至ったのである。かかる状況は必然的に教育行政の科学化を要求する。すなわち、いまや一大事業となった教育を運営するには、教育行政者や教師の経験からわりだした判断のみでは不十分であり、科学的調査研究および知識・データにもとづく科学的判断を必要とする段階に至ったのである。

一方、当時のアメリカの繁栄を支えた企業は、その寡頭競争のゆえに徹底的に浪費をチェックし経営の能率化を押し進めていた。したがって、教育委員の多くを占める企業関係者から、学校教育 (特に公立高校) の非能率や教育行政における浪費が指弾されたのはその意味では当然のことであったといえよう。20世紀初頭にはすでに当時の教育長や教育行政学者の間で教育行政の能率化の必要性が主張されている。⁽³¹⁾

この教育行政の科学化・能率化志向に大きな影響を与えたものが、前述したテイラーおよびその後継者たちによって展開された科学的管理運動に他ならない。その影響力の大きさを知る一端として、科学的管理法に関する論文数が1911年だけでも219、トンプソン (C. B. Tompson) の著書「科学的管理法の理論と実際」(1917年)のビブリオグラフィには550以上のレファラン스가掲載されている⁽³²⁾ことをあげておこう。さて、科学的管理運動が教育行政に及ぼした影響について詳細に論及したカラハン (R.

E. Callahan) は、当時教育行政学を担当していた著名な大学教授、カバリー (E. P. Cubberley)、ストレイヤー (G. D. Strayer)、エリオット (E. C. Elliot)、ハヌス (P. Hanus)、ボビット (F. Bobbit) たちが、教育行政の能率性を向上させるために企業における管理方法を教育行政にも適用しようとした事実があることを指摘している。⁽³³⁾たとえばカバリーは、「学校はある意味では原料(子ども)を加工し、製品に仕上げる工場であり……そこでは、よい道具、特殊な機械、製品の不断の評価、浪費の排除……が求められる」⁽³⁴⁾として、公教育をひとつの巨大な企業とする捉え方をしている。また、当時の主要な教育関係の職能団体でその影響力もきわめて大きかった全米教育協会 (National Education Association) も、1910年代の年次大会において、科学的管理法の教育への適用、教育の能率化、教育効果の測定などをテーマとした報告および討議を重ねているのである。⁽³⁵⁾

ところで、教育行政の科学化・能率化を具体的に実効あるものにするために、基礎的データ収集をめざした学校調査運動 (school survey movement) の広がりも見逃がせない。学校や教育の状況に関する報告書は19世紀の中葉から教育長によって部分的に作成されてはいるが、エドワード (N. Edward) も指摘するように、19世紀末の児童研究や学力試験などの発展に裏づけられた現代の学校調査運動の起源は、1911年に実施されたモントクレア (ハヌスによる) の調査であろう。⁽³⁶⁾以下、代表的なものを列挙すると、ボルティモア (カバリー、ブラウン等、1911)、ニューヨーク (ハヌス、1912)、ポートランド (カバリー、1913)、ヴァーモント (ストレイヤー、1914)、スプリングフィールド (アイレス、1914)、クリーブランド (アイレス、1915)、セントルイス (ジャッド、1916) などである。⁽³⁷⁾ちなみに、1910—1919年の間には67、1920—1927年の間には114の学校調査が実施されたといわれている。⁽³⁸⁾

以上述べてきたような教育行政の科学化・能率化志向は、教育行政の専門職 (expert) としての教育長に大幅に権限と責任を付与し、その社会的地位の向上をもたらすことになる。

Ⅳ 専門職としての教育長の抬頭

1 教育長の社会的位置

教育行政の科学化・能率化志向により専門的知識・技術・情報等が不可欠のものとして重視されるようになった結果、それらを駆使しうる教育長が教育行政の主たる執行者 (chief executive) としての地位を確立することになる。カラハンとバットン (H. W. Button) は、教育行政者 (主として教育長) の位置づけの変化を次のように示している。⁽³⁹⁾1865—1900年は哲学者—教育者 (Philosopher—Educator) としての教育行政者、1900—1913年は転換の時期、1913—15年は教育という企業の経営者 (Business Manager) としての教育行政者、1915—1929年は教育行政の主たる執行者 (School Executive) としての役割、がそれである。20世紀の初期に、教育長を頂点とする行政官僚制をとる事務局が、素人の教育委員会に代わって教育行政の多面にわたってリーダーシップを発揮するというような教委制度の実態が進行したのは、科学化・能率化を至上のものとする社会的風潮のもとでは当然であったといえる。

ここでは、20世紀初頭の教育長が社会的にどのような位置を占めていたかについて、一般教師と教育長の給料の格差、教育長の最終学歴の変化、州による資格要件の程度から考察することにする。まず、表3は全米13大都市における指導監督職員数の推移を示したものである。当時、教育委員会の規模が縮小化されたのとは対照的に顕著な増加傾向にあり、教育長を頂点とした指導監督のラインとスタッフの強化が進行したといえよう。表4は8大都市における初等学校教師と教育長の給料に関するデータであ

表3 指導監督職員数の変化

都 市 名	1900年	1910年	1920年		1930年	
			教育長	指導主事・ 校 長	教育長	指導主事・ 校 長
ボルティモア	34	56	6	99	6	208
ボストン	25	95	6	144	7	158
バッファロー	76	79	5	94	6	227
シカゴ	306	286	5	317	21	397
クリーブランド	71	122	8	159	5	196
デトロイト	71	101	9	163	5	304
ロサンジェルス	36	83	6	208	12	471
ミルウォーキー	50	70	4	81	7	131
フィラデルフィア	167	260	13	266	15	382
ニューヨーク	653	926	43	1244	44	1672
ピッツバーグ	9	53	5	181	7	240
セントルイス	127	124	5	154	11	161
サンフランシスコ	75	96	6	93	8	125
13 市 平 均	130.7	180.8	9.3	246.4	11.9	359.4
人口10万人以上の市平均	不明	不明	4.3	104	4.8	124.9

(出典) U. S. Bureau of Education. Bulletin 1922 No. 17 pp. 20-21.
1931 No. 20 pp. 120-122.

小松茂久 1982 世紀転換期アメリカ都市教育委員会制度改革
関西教育行政学会紀要 10号 p. 58. より作成。

表4 アメリカ8大都市における教育長と初等学校教師の給料 (ドル)

都 市 名	教育長の給料(1921年)	教師の給料(1923年)
バッファロー	10,000	2,009
シカゴ	12,000	2,500
クリーブランド	10,000	1,822
デトロイト	9,000	1,840
ミルウォーキー	9,000	2,400
ニューヨーク	12,000	2,806
フィラデルフィア	12,000	2,009
ピッツバーグ	12,000	2,000

(出典) The Journal of the National Education Association.
Vol. 11 1922 p.244, Vol. 14 1925 p. 95. より作成。

る。加えて、初等学校教師の給料の全米平均は、1900年325ドル、1910年485ドル、1920年871ドル、1930年1420ドルであり、⁽⁴⁰⁾教育長給料の全米平均に関するデータは欠如しているが、1930年の1650都市の平均では4,500ドルである。これらのデータは、教師集団と教育長集団の年齢差を考慮しても大きな格差を示しており、当時の大都市の教育長がいかに社会的に高い地位を与えられていたかをうかがい知ることができる。⁽⁴¹⁾

表5 教育長の最終学歴の変化(%)

学歴	1900年 [※]	1923年	1933年	1952年
無資格	3.8	12.81	3.77	0.2
学士号	58.2	54.64	36.22	5.5
修士号	13.9	32.02	56.68	78.7
博士号	12.7	2.92	2.97	15.5
その他	11.4	0.37	0.36	0.1

※は、1900年の113都市の教育長に関するデータ。

(出典) D. B. Tyack, *Pilgrim's Progress: Toward a Social History of the School Superintendency, 1860-1960. History of Education Quarterly*. 1976. Vol. 16 p. 296, p. 299. より作成。

次に、表5は都市部における教育長の最終学歴の変化であるが、1930年段階では教育長の過半数が修士の学位を有していること、また教育長の学歴が年とともに高くなる傾向にあることを明確に示している。これは各州における教育長の資格要件規定と深い関係があると思われる。モーア(C. C. Moore)の調査によれば、1937年段階で教育長の資格要件を規定している州は29州であり、一般教師と同等の資格以外の規定がない州は19州である。前者29州のうち28州が大学における相当量の教育行政ないし学校管理の単位履習を課しており、16州が修士の学位を資格要件の一部に入れている。⁽⁴²⁾

以上の考察から次のような結論を導き出すことができよう。20世紀初頭においては、教育長は教育委員会の諮問に対する単なる助言者としてではなく、教育行政の主要な執行部門としての位置を占め、社会的に高い地位を約束されたかわりに公教育の発展や教育行政の能率化を達成すること、そしてそのために必要な専門的の力量を身につけることを要求されていたのである。

2 都市における教育長の権限

ここでは、教育長のリーダーシップの確立状況を、1917年段階で全米100の都市の教育委員会規則および施行規則(rules and regulations)を分析し、教育委員会と教育長の権限関係を明らかにしたタイセン(W. W. Theisen)のデータと、1922年に100人の教育長に対してその権限について質問紙調査をしたモリソン(J. C. Morrison)のデータを用いて考察する。

表 6 全米の100都市における教育長の権限

A 教師の任命		C 教科書の選択	
1	教育長の任命、教委に不承認権…(2)	1	教育長に全権 …(8)
2	“ 教委に承認権 …(6)	2	教育長の推薦、教委の承認 …(12)
3	教育長の承認権 …(9)	3	教育長→常任委→教委の決定 …(31)
4	教育長の指名、教委の任命 …(21)	4	教授関係部局の参加 …(10)
5	教育長の指名、常任委の任命 …(1)	5	常任委の推薦 …(23)
6	教育長→常任委→教委の任命 …(36)	6	教委の決定 …(8)
7	常任委の指名、教委の任命 …(15)	7	規定なし …(9)
8	教委の任命 …(2)		
9	規定なし …(8)	D 教育課程の準備	
B 教師の異動		1	教育長に全権 …(14)
1	教育長に全権 …(39)	2	教育長の推薦、教委の承認 …(24)
2	常任委の承認で教育長に …(15)	3	教育長→常任委→教委の決定 …(27)
3	教育長の推薦 …(10)	4	教授関係部局の参加 …(2)
4	常任委の推薦 …(6)	5	常任委の推薦 …(14)
5	教委の割りあて …(9)	6	教委の決定 …(6)
6	規定なし …(21)	7	規定なし …(13)

()内の数字は、採用している都市数を示す。

(出典) W. W. Theisen 1917 The City Superintendents and the Board of Education.
(Teachers College Columbia University) pp.2-3, 103, 108, 112-113, 118.
より作成。

表 6 は、タイセンが教育行政の主要な任務 4 項目について実際の決定がなされるそのプロセスを、項目別に調べたものである。たとえば、A の教師の任命についてみれば、4 および 6 の教育長が教育委員会または教委内の常任委員会 (Committee) に推薦し、教育委員会が任命するという形態が 57% で、教育長の任命で教委が承認という形態を含めると 74% を占めることになる。B の教師の割当ておよび異動に関しては、教育長が決定するもしくは教委に推薦するという形態が 64%、C の教科書の選択に関しては、教育長が選択するもしくは教委や教委内の常任委に推薦するという形態が 51%、D の教育課程の準備に関しても、教育長が準備するもしくは教委や教委内の常任委に推薦するという形態が 65% を占めているのである。

表 7 は、上記 4 項目について教育行政制度改革の指導的位置を占めてきた全米主要 12 都市がどのような決定方法を採用しているのかを示している。これによっても教育行政における教育長のリーダーシップの確立を知ることができる。A の教師の任命では、ミルウォーキーとフィラデルフィアを除く 8 都市 (2 市は規定なし) で教育長の任命・推薦制が採用されており、B の教師の割当ておよび異動では、ミルウォーキーを除く 10 都市 (1 市は規定なし) で教育長の決定権もしくは発議権が認められている。C の教科書の選択では、比較的常任委員会の関与が多く、デトロイト・ミルウォーキー・フィラデルフィ

表7 全米12大都市における教育長の権限

都 市 名	A	B	C	D
ボルティモア	4	1	4	4
ボストン	4	1	4	1
シカゴ	6	3	3	3
クリーブランド	2	1	6	1
デトロイト	6	2	5	3
ロサンゼルス	9	6	3	7
ミルウォーキー	7	4	5	5
ニューヨーク	6	3	4	4
フィラデルフィア	5	1	5	2
ピッツバーグ	6	3	3	7
セントルイス	2	2	1	1
サンフランシスコ	9	1	2	2

(出典) W. W. Theisen 1917 The City Superintendents and the Board of Education. (Teachers College Columbia University) より作成。

アで常任委員会の推薦制がとられている。その他、教授関係部局 (department of instruction) が参加する形態がボルティモア・ボストン・ニューヨークの3市でとられており、教育長の選択もしくは推薦制はクリーブランドを除く5市である。Dの教育課程の準備では、ミルウォーキーで常任委員会の推薦制が、ボルティモア・ニューヨークで教授関係部局の参加形態がとられている他、7市で教育長に作成・推薦権が付与されている。なお、CとDにおける教授関係部局とは、教育次長や指導主事といったスタッフが教育長とともに部局を形成しているもので、教育長の強い影響下にあったといえる。

次にモリソンのデータについて吟味しよう。これは、教育行政機能10領域35項目について、発議権 (Initiate)、執行権 (Execute)、承認権 (Approve) の所在を質問し、大学教授・州教育部職員9人を含む教育長100人と教育委員50人の回答結果を分析したものである。モリソンはこの調査結果を次のように要約している。教育長および大学教授・州教育部のメンバーなど専門職グループ100人は、教育委員会の書記官の任命および校舎・校地等物的条件の維持に関する機能を除いて、全般的に教育長に発議権・執行権があると判断している。逆に、教育委員という素人集団50人は、教育長の権限を教授活動の指導・助言 (supervision of instruction) という内的事項に制限して捉える傾向があると。表8は、⁽⁴³⁾市教育長の法的地位に対する教育長自身の判断を示したものである。これによれば、教育長に発議・執行権があると判断するもの(表中のa, b, cを加えたもの)が、教師の任命、異動、カリキュラムの決定、教科書の選択で6割を超えており、最終的決定権限は教育委員会に保留されてはいるが(承認権が教委にある)、教育行政の多方面にわたって教育長に大きな権限が付与されていることがわかる。

以上、タイセンおよびモリソンのデータにより教育長の法制上の権限について吟味してきたが、教育長は1920年までには、教育委員会の主要な執行部門として教育行政機能の大半について発議権・執行権を確立するに至ったと結論づけることが可能であろう。当時の教育行政研究者、教育長、校長の多くが、

表8 市教育長の法的地位についての100人の教育長の判断 (人数)

教育行政機能	a	b	c	d	e
教師の任命	8	37	23	7	16
校長・教師の異動	22	47	9	2	10
校長・教師の解雇	3	16	30	18	20
予算案の準備	0	7	30	19	23
カリキュラムの決定	22	31	16	0	14
教科書の選択	11	31	18	2	16

a：教育長に完全な権限。 b：教育長の発議・執行、教委の事後承認。
 c：教育長の発議・執行、教委の事前承認。 d：教育長の発議、教委の承認・執行。
 e：教育長の発議、教委の事前又は事後の承認。執行については不明。

(出典) J. C. Morrison 1922 The Legal Status of the City School Superintendent. (Warwick & York, Inc.) Table C より作成。

教育委員会の諸任務の中で最も重要なものは、教育および教育行政に関する専門的知識をもち、目標達成に向けて教育次長以下、指導主事・校長・教師を指導しうるような強力なリーダーシップをもった教育長を選出することである、と答えていること⁽⁴⁴⁾を考え合わせれば、当時の教育長の果たすべく期待された役割の大きさをうかがい知ることができよう。

V おわりに

これまで、中央集権化にともなう代表性の後退と教育行政の科学化・能率化志向にともなう教育長の拾頭という視点から考察してきたが、20世紀初期(1920年代まで)における教育委員会制度の変化は以下のように要約することができよう。すなわち、複雑化し、高度化した公教育を処理するのに必要不可欠の専門的知識・技術・情報をもった教育長が、政治的中立性(neutral competence)の原理にもとづいて世紀転換期の制度改革によって生じた教育委員会制度を所与の基本的枠組として受け入れ、その内部において教育行政のリーダーシップを確立していく過程であったと。換言すれば、執行部門のリーダーシップ(executive leadership)の原理にもとづく制度内変化の進行であったと言えよう。

さて、ボイド(W. L. Boyd)によれば、現代の教育政治学者の間で普及している見解は、「教育委員会はその代表性という役割と政策形成機能を停止している。それは統治するのではなく、単に教育長の政策勧告に対して正統性を付与しているだけである」⁽⁴⁵⁾というものである。したがって、1930年代以降も執行部門のリーダーシップの原理の更なる強化の方向で進行したと考えられるが、これについては別の機会に考察したいと考えている。

注

(1) この19世紀末の都市教育行政制度改革の動向については、拙稿「米国教育委員会制度の編成原理の展開(2)」西日本教育行政学会『教育行政学研究』第4号(1982)を参照していただければ幸いであ

る。

- (2) S. Cohen (ed.) 1974 *Education in the United States : A Documentary History*. Vol. 3 (Random House) pp. 1983-1989. に掲載。
- (3) R. E. Callahan 1975 *The American Board of Education, 1789-1960*. in P. J. Cistone (ed.) *Understanding School Boards*. (Lexington Book) pp. 18-46.
- (4) 教育行政の中央集権化という場合、州教育委員会・州教育長と地方の関係が重要な視点のひとつとなるが、本稿では地方 (local) レベル内の集権化に焦点をあてた。
- (5) Committee on States School System 1895 *The Rural School Problem*. *Educational Review*. Vol. 10 pp. 172-190.
- (6) J. F. Abel 1923 *Consolidation of Schools and Transportation of Pupils*. U. S. Bureau of Education. Bulletin No. 41 p. 5.
- (7) K. M. Cook 1923 *Rural Education*. U. S. Bureau of Education. Bulletin No. 36 pp. 23-28. アメリカの農村部では伝統的に居住地の近隣に学校や教会といった公的施設を共有することが重視されており、学校や学区の統合に対しては、その重要性の強調にもかかわらず抵抗が強かったために19世紀にはほとんど進行していない。
- (8) この統合学校数と生徒輸送の支出額については、J. F. Abel, op. cit., pp. 41-135. および A. C. Monahan 1914 *Consolidation of Rural Schools and Transportation of Pupils at Public Expense*. U. S. Bureau of Education. Bulletin No. 30 pp. 5-16.
- (9) A. C. Monahan op. cit., pp. 16-26.
- (10) W. S. Monroe (ed.) 1950 *Encyclopedia of Educational Research*. Revised ed. (Macmillan Company) p. 1083.
- (11) 永岡順 1957 「アメリカ合衆国の地方教育行政—教育区制度と地方教育委員会—」 国立教育研究所報 第88号 p. 61.
- (12) 同上、p. 60 および J. W. Guthrie 1975 *The Erosion of Lay Control*. in S. Weinstein (ed.) *Public Testimony on Public Schools*. (McCutchan) p. 93.
- (13) ちなみに—教育委員あたりの人口数についてみてみれば、1900年段階で138人、1945年で397人、1975年で2470人へと拡大している。J. W. Guthrie op. cit., p. 92.
- (14) G. S. Counts 1927 *Social Composition of Boards of Education*. (1969 Reprinted ARNO) pp. 85-90.
- (15) Ibid, pp. 3-4.
- (16) Ibid, p. 52.
- (17) Ibid, pp. 53-54, p. 58, 82.
- (18) W. W. Charters, JR. 1954 *Research on School Board Personnel*. *Journal of Educational Research*. Vol. 47(5) pp. 321-335. N. Gross 1958 *Who runs our schools?* (John Wiley & Sons) N. D. Kerr 1964 *The School Board as an Agency of Legitimation*. *Sociology of Education*. Vol. 38(1) pp. 34-59. Zeigler L. H. & M. K. Jennings 1974 *Governing American Schools*. (Duxbury Press) などが代表的。
- (19) J. M. Cronin 1973 *The Control of Urban Schools*. (Macmillan) pp. 90-122.

- (20) 島 弘 1957 「能率増進運動」の展開(一) 同志社商学 9巻3号 pp. 24-45. ただし、『能率』という言葉そのものはエマーソン (H. Emerson) が1908年に使用したものであり、厳密な意味での能率増進運動は1900年以後とする説もある。たとえば、壽永欣三郎 1973 アメリカ経営管理起源論 商学論纂 15巻2号 pp. 77-100.
- (21) たとえば 向井武文 1970 アメリカにおける経営管理論の生成過程 東京経大会誌 66号、権泰吉 1973 独占資本主義の成立と「科学的」管理の形成 明大経営論集 21巻2号、相馬志都夫 1970 テイラー・システムの成立 中京商学論叢 17巻3号、竹林信一 1957 科学的管理と A. F. L (一) 富山大学紀要経済学部論集 12号 などである。ここでは主に向井論文、権論文を参考にした。
- (22) 権 前掲論文 p. 174.
- (23) 黒沼稔 1955 米国の市政における能率運動の展開(上) 都市問題 46巻5号 p. 116.
- (24) 権 前掲論文 p. 193. これはテイラー・システムについてのレーニンの規定。
- (25) 黒沼 前掲論文 p. 116.
- (26) F. W. テイラー著 上野陽一(訳) 1975 科学的管理法(第10版) 産業能率短期大学出版部を利用した。
- (27) 向井 前掲論文 p. 35.
- (28) これらは、テイラーが「出来高払制私案」で示した3要素と「工場管理法」で示した4原則を、その内容にそってまとめたものである。
- (29) 向井 前掲論文 pp. 52-53.
- (30) F. Dubois 1922 Statistics of States School Systems, 1919-1920. U. S. Bureau of Education. Bulletin No. 29 p. 5.
- (31) R. E. Callahan 1962 Education and the Cult of Efficiency. (Chicago U. P.) p. 6, p. 190.
- (32) Ibid, p. 22-23, J. M. Cronin, op. cit., pp. 103-109. では、科学的管理運動が教育行政に対して「能率性」という理想を背負わせたことが指摘されている。
- (33) R. E. Callahan 1962 op. cit., pp. 23, 101, 152, 209, 246.
- (34) E. P. Cubberley 1922 Public School Administration. Revised ed. (Houghton Mifflin) p. 338.
- (35) R. E. Callahan 1962 op. cit., pp. 54, 59.
- (36) N. Edwards, H. G. Richey 1963 The School in The American Social Order. second ed. (Houghton Mifflin) p. 612.
- (37) Ibid, p. 612 J. M. Cronin op. cit., p. 120.
- (38) D. B. Tyack 1974 The One Best System. (Harvard U. P.) p. 191.
- (39) R. E. Callahan, H. W. Button 1964 Historical Change of the role of the man in the Organization: 1865-1950. in National Society for the Study of Education 63 year-book (D. E. Griffiths ed.) pp. 73-92.
- (40) U. S. Bureau of Education 1931 Biennial Survey of Education, 1928-1930. Vol. II
- (41) この当時の教育長の給料は郵便局長とはほぼ同等であり、警察署長・消防署長の約1.5~2倍とな

- っている。U. S. Bureau of Education 1915 A Comparative Study of the Salaries of Teachers and School Officers. Bulletin No. 31 p. 16.
- (42) C. C. Moore 1937 The Educational Administration and His Opportunities. Educational Administration and Supervision. Vol. 23 pp. 622-632.
- (43) J. C. Morrison 1922 The Legal Status of The City School Superintendent. (Warwick & York, Inc.) pp. 115, 119.
- (44) W. W. Theisen 1917 The City School Superintendents and the Board of Education. (Teachers College Columbia University) pp. 25-31. 重要な任務の第2位は、毎年の予算（支出総額およびその収入源）を通過させることである。
- (45) W. L. Boyd 1975 School Board Administrative Staff Relationships. in P. J. Cistone (ed.) Understanding School Boards (Lexington) p. 103.